Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5884**

17. Wahlperiode 23. 05. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/5539 –

Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Standstill-Klauseln des Assoziierungsabkommens der Europäischen Union mit der Türkei

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation (ARB 1/80) sieht in Artikel 13 ein Verschlechterungsverbot (Standstill-Klausel) vor, d. h. die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürfen „keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt" gegenüber türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen einführen. Vergleichbares regelt Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen in Bezug auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist geklärt, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt auch ein Aufenthaltsrecht bedingt (Sevince-Urteil aus dem Jahr 1990). Somit darf es auch keine neuen Beschränkungen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder andere „Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit" geben, „die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates betreffen", so auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/3393 zu Frage 22. Und weiter: „Dabei beschränkt sich die Stillhalteklausel in ihrem persönlichen Anwendungsbereich nicht nur auf bereits in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates integrierte türkische Staatsangehörige, sondern sie soll gerade für die türkischen Staatsangehörigen gelten, die noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und entsprechend auf Aufenthalt nach Artikel 6 Absatz 1 ARB 1/80 genießen". Der EuGH stellte mit dem so genannten Toprak-Urteil vom 9. Dezember 2010 (C-300/09 und C-301/09) klar, dass die Verschlechterungsverbote dynamisch auszulegen sind, d. h. sie gelten nicht nur bezogen auf das Datum ihres Inkrafttretens, sondern auch in Bezug auf seitdem erfolgte Begünstigungen. Im Hinblick auf das Ziel der schrittweisen Verwirklichung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs dürfen einmal gewährte arbeits-, visums-, aufenthaltsrechtliche oder andere relevante Erleichterungen nicht mehr zurückgenommen werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 20. Mai 2011 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung sind etliche aufenthaltsrechtliche Verschärfungen der vergangenen Jahre mit verbindlichem Europarecht unvereinbar und auf türkische Staatsangehörige jedenfalls nur bedingt anwendbar. Während die Bundesregierung dies in Bezug auf die jüngst beschlossene Verlängerung der Mindestehebestandszeit für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht grundsätzlich eingeräumt hat (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 1), bestreitet sie die Anwendung der Standstill-Klauseln auf andere gesetzliche Verschärfungen, etwa die Einführung von Sprachnachweisen als Voraussetzung für den Ehegattennachzug, die Verpflichtung zur Integrationskursteilnahme, die Beschränkung der Dauer einer Aufenthaltserlaubnis auf ein Jahr bis Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus nachgewiesen wurden oder auch die Einführung des Visumzwangs für touristische Zwecke und Besuche. Die Bundesregierung setzt sich seit Jahrzehnten für eine möglichst restriktive Auslegung des Assoziationsrechts ein, doch der EuGH weist ihre Stellungnahmen und Argumente in seinen Urteilen regelmäßig zurück (z. B. in den wichtigen Urteilen zu Toprak, Soysal, Abatay, Birden, im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 und bereits im Demirel-Urteil aus dem Jahr 1987). Stück für Stück muss Deutschland durch den EuGH so zur Beachtung des Assoziationsrechts gezwungen werden (vgl. hierzu: Ünal Zeran in ASYLMAGAZIN 11/2010, S. 363ff., Thomas Oberhäuser in ANA-ZAR 1/2011, S. 1f. und Jan Tobias Behnke in ANA-ZAR 1/2008, S. 1f.). Der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein e. V. hat am 14. Oktober 2010 die EU-Kommission aufgefordert, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten, weil die deutsche Praxis den europarechtlichen Vorgaben zu den Standstill-Klauseln „unter anderem im Bereich des Ausweisungsschutzes, des Familiennachzugs, der Visafreiheit oder des Gebührenrechts“ nicht gerecht werde.

Der 50. Jahrestag der Unterzeichnung des deutsch-türkischen Anwerbeabkommens im Oktober 2011 böte die Gelegenheit, die deutsche Rechtslage und Praxis endlich den europarechtlichen Anforderungen anzupassen.

Die Bundesregierung ist allerdings nicht einmal dazu bereit, Auskunft darüber zu geben, welche Bestimmungen im Lichte der neueren Rechtsprechung des EuGH mit den Standstill-Klauseln unvereinbar sind (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, Antworten zu den Fragen 1, 3, 5 und 7). Hierzu bedürfte es eines Günstigkeitsvergleichs der aktuellen Rechtslage mit der Rechtslage und den Verwaltungsregelungen seit Inkrafttreten der Standstill-Klauseln. Die Bundesregierung behauptet, diese Informationen ergäben sich aus „allgemein zugänglichen Quellen“ (a. a. O.). Sie überlässt es damit im Ergebnis den einzelnen Ausländerbehörden, einen solchen umfassenden Rechtsvergleich vorzunehmen, um Verstöße gegen verbindliches Europarecht zu erkennen und zu vermeiden. Eine aus Anlass der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vorgenommene Länderumfrage hat nach Auskunft der Bundesregierung (a. a. O., Antwort zu Frage 1) ergeben, dass das Toprak-Urteil des EuGH „jenseits von § 31 AufenthG“ angeblich keinerlei Auswirkungen auf deutsches Recht habe – was bezweifelt werden muss.

Soweit für die Beantwortung von einzelnen Fragen aufwändigere Recherchen oder Überlegungen erforderlich sein sollten, räumt die Fragestellerin der Bundesregierung hiermit vorsorglich eine längere Beantwortungsfrist ein.

Vorbemerkung der Bundesregierung

zur Reichweite des Verschlechterungsverbots in Artikel 13 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation (ARB) 1/80:

Artikel 13 ARB 1/80 verbietet die Einführung neuer Beschränkungen „für den Zugang zum Arbeitsmarkt“ (sachlicher Schutzbereich). Unter den persönlichen Schutzbereich von Artikel 13 ARB 1/80 fallen „Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen“.

Der Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, der dem ARB 1/80 generell wie auch dem Verschlechterungsverbot in dessen Artikel 13 innewohnt, wird von keiner Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Abrede gestellt. Er wird auch in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2010, Az. 1 C 8.09, anerkannt (dort Rn. 20).

Zwar ist zu beobachten, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung wiederholt eine weite Auslegung des Verschlechterungsverbots in Artikel 13 ARB 1/80 vorgenommen hat. So hat der Gerichtshof ausgeführt, dass Artikel 13 auch den erstmaligen Zugang zum Arbeitsmarkt betreffe und nicht voraussetze, dass der türkische Staatsangehörige bereits in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats integriert ist (Urteil vom 21. Oktober 2003, RS C-317, 369/01 – Abatay, dort Rn. 80 f., 83 f.). Ferner hat er ausgeführt, dass die Vorschrift neuen Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit entgegenstehe, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten betreffen, die dort von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen (Urteil vom 17.9.2009, RS C 242/06 – Sahin, dort Rn. 64 f.; Urteil vom 29. April 2010, RS C-92/07 – Kommission ./. Niederlande, dort Rn. 49).

Die Begrenzung des sachlichen Schutzbereichs von Artikel 13 ARB 1/80 auf Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat der EuGH in seiner Rechtsprechung jedoch nicht aufgehoben. Dies gilt auch für das Urteil vom 9. Dezember 2010 in der RS C 300, 301/09 – Toprak, in dem der Gerichtshof einer Regelung des niederländischen Rechts, die die Bedingungen für den Erwerb eines eigenständigen Aufenthaltsrechts ausländischer Ehegatten betraf, unter dem Aspekt entgegentrat, dass von dieser Regelung einschränkende Auswirkungen auf die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an türkische Arbeitnehmer ausgingen (dort Rn. 41 bis 44). Seine Aussage im Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 – Demirel –, wonach das Assoziationsrecht zum Bereich der Familienzusammenführung als solchem keine Festlegungen treffe (Rn. 22, 24), hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bis heute nicht revidiert. Dass Artikel 13 ARB 1/80 auch Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer in seinen persönlichen Schutzbereich einschließt und sie vor neuen Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt schützt, steht hierzu nicht in Widerspruch.

Zu der Frage, ob Regelungen zum Sprachnachweis im Ehegattennachzug und zur Verpflichtung zur Integrationskursteilnahme Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Sinne von Artikel 13 ARB 1/80 darstellen können, hat sich der EuGH bislang nicht geäußert. Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung derzeit keine Veranlassung, die Frage zu problematisieren, ob die entsprechenden Regelungen des deutschen Aufenthaltsgesetzes dem Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 unterfallen könnten. Würde diese Frage Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH werden, würde die Bundesregierung im Falle ihrer Beteiligung nach heutigem Stand die Auffassung vertreten, dass es sich bei den genannten Regelungen nicht um Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit handelt.

Die Bundesregierung sieht es nicht als ihre Aufgabe an, ihre vorgenannten Schlussfolgerungen aus der textlichen Fassung des ARB 1/80 sowie aus der Rechtsprechung des EuGH fortlaufend zum Anlass von Detailstellungnahmen zu einzelnen Äußerungen oder Argumenten juristischer Autoren oder aus dem politischen Raum zu machen und insofern in einen juristischen Fachdisput einzutreten, zumal die Rechtsanwendung in den Feldern, in denen diese Schlussfolgerungen zum Tragen kommen könnten, überwiegend den Ländern obliegt.

1. Da die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4623 zu den Fragen 1, 3, 5 und 7 sinngemäß geantwortet hat, dass es außer der Verlängerung der Mindestehebestandszeit nach § 31 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) keine Bestimmung im Aufenthalts-, Visums- und Arbeitsrecht gebe, die vor dem Hintergrund des Toprak-Urteils des EuGH gegen die Standstill-Klauseln des Assoziierungsrechts verstoßen würde, und da sie weiterhin „mit dem gebotenen Respekt" behauptete, dass sich die Rechtsentwicklung seit Inkrafttreten der Standstill-Klauseln „aus allgemein zugänglichen Quellen ergeben" würde,

   a) aufgrund welcher Annahmen geht sie davon aus, dass die Ausländerbehörden, die zu prüfen haben, ob gesetzliche Regelungen „durch vorrangig anwendbare assoziationsrechtliche Bestimmungen überlagert" werden (ebd., zu Frage 1), zu einem solch komplexen Rechtsvergleich aufgrund allgemein zugänglicher Quellen und ohne Hilfe und Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern in der Lage sind, oder vertritt sie eine andere Auffassung hierzu (und wenn ja, welche),

   b) hält sie es nicht für sinnvoll und geboten, dass das Bundesministerium des Innern (und/oder das Bundesministerium der Justiz) einen Günstigkeitsvergleich der Rechtsentwicklung seit Inkrafttreten der Standstill-Klauseln vornimmt und das Ergebnis dieser Untersuchung den Ausländerbehörden mitteilt bzw. in Form z. B. von Verwaltungshinweisen vorgibt, damit nicht alle Ausländerbehörden einzeln diesen komplexen Rechtsvergleich vornehmen müssen, so dass es bundesweit vermutlich auch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen würde (bitte begründen),

   c) bedeutet dies, dass sie den auf Bundestagsdrucksache 17/4623 angefragten Günstigkeitsvergleich bereits vorgenommen hat und der Fragestellerin aber das Ergebnis nicht mitteilen möchte, und wenn ja, mit welcher Begründung, und wie lautet das Ergebnis dieser Untersuchung,

   d) bedeutet dies, dass sie den angefragten Günstigkeitsvergleich nicht vorgenommen hat oder nicht vornehmen möchte, und wenn ja, wie wäre dies damit zu vereinbaren, dass ein solcher Günstigkeitsvergleich zwingend erforderlich ist, um feststellen zu können, ob deutsches Recht gegen verbindliches Assoziationsrecht verstößt,

   bitte – wie stets – alle Unterfragen getrennt beantworten und begründen?

3. Wie, wann und wo informiert die Bundesregierung Bundes-, Landes- und Ausländerbehörden über die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zum EU-Assoziationsrecht in Bezug auf türkische Staatsangehörige und ihre Auswirkungen auf die Rechtsanwendung?

   a) Wie und was genau hat sie über die Auswirkungen des Toprak-Urteils berichtet, und welchen letzten Stand haben die diesbezüglichen Informationen, Verwaltungshinweise, Anwendungshinweise usw.)?

   b) Welchen letzten Stand haben insbesondere die Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei, und inwieweit wird dort das Toprak-Urteil des EuGH berücksichtigt (bitte begründen)?

   c) Wie begründet es die Bundesregierung, falls über die jüngsten Entscheidungen des EuGH zum Assoziationsrecht EWG-Türkei und insbesondere über das Toprak-Urteil die maßgeblichen Behörden nicht informiert wurden?

   d) Ist es zutreffend, dass die Allgemeinen Anwendungshinweise des BMI zum ARB 1/80 auf dem Stand 2. Mai 2002 stehengeblieben sind, mit der Folge, dass insbesondere zu Artikel 13 ARB 1/80, aber auch zu anderen Fragen eine völlig veraltete Rechtsauffassung wiedergegeben wird, und

wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung die Sinnhaftigkeit solcher völlig veralteter Anwendungshinweise, und was wird sie unternehmen, um diesen Zustand der unzureichenden Information von Ausländerbehörden zu beenden?

e) Was genau haben die auf Bundestagsdrucksache 17/4623 in der Antwort zu Frage 1 angekündigten Erörterungen im Rahmen der Ausländerreferentenbesprechung zum Toprak-Urteil bzw. darüber hinaus zur aktuellen Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsrecht EU-Türkei ergeben?

f) Wie oft finden Ausländerreferentenbesprechungen mit welchen Teilnehmenden zu welchen Themen statt, wann trifft sich diese Runde zu welchen Themen das nächste Mal, was waren die wesentlichen Themen und Ergebnisse der Besprechungen der Jahre 2009, 2010 und 2011?

g) Wieso wird in den Anwendungshinweisen des BMI zum Assoziationsrecht unter Nummer 2.2.2. bei der Bestimmung des Arbeitnehmerstatus auf die Grenze der Sozialversicherungspflichtigkeit abgestellt, obwohl sich dies nicht aus der Rechtsprechung des EuGH ableiten lässt und die Bundesregierung selbst auf Bundestagsdrucksache 17/4623 in der Antwort zu Frage 9 eine andere, der Rechtsprechung des EuGH entsprechende Antwort gibt (es ist leicht zu errechnen, dass z. B. eine Beschäftigung mit 10 Wochenstunden bei niedriger Bezahlung keine Sozialversicherungspflicht auslöst, diese nach der Rechtsprechung des EuGH aber eindeutig als ausreichend angesehen werden kann – wenn weitere Bedingungen erfüllt sind –, um einen Arbeitnehmerstatus im Sinne des Assoziationsrechts zu begründen)?

Es besteht keine generelle Verpflichtung der Bundesregierung, zu aufenthaltsrechtlichen Regelungen des nationalen Rechts Anwendungshinweise zu erlassen. Die Bundesregierung trifft auch keine allgemeine Informationspflicht über die öffentlich zugängliche Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsrecht und ihre Auswirkungen auf die Rechtsanwendung. Ebenso wenig trifft sie die generelle Pflicht, Günstigkeitsvergleiche im Sinne der Fragestellung vorzunehmen.

Die Anleitung bzw. Beaufsichtigung der ausländerbehördlichen Rechtsanwendung unter Berücksichtigung der aktuellen EuGH-Rechtsprechung ist – als Ausfluss der föderalen Strukturentscheidung des Grundgesetzes – zunächst Sache der zuständigen Landesbehörden, die durchaus über die hierfür erforderlichen Ressourcen verfügen. Dass es hierbei zu Unterschieden in der Rechtsanwendung kommen kann, ist systembedingt und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es würde von einem Fehlverständnis der föderalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zeugen, die Bundesregierung zur obersten Anleitungsinstanz in der ausländerbehördlichen Rechtsanwendung zu erheben.

Ungeachtet dessen veröffentlicht die Bundesregierung in bestimmten Abständen in Abstimmung mit den Ländern Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweise zum Aufenthaltsrecht. Insofern ist jeweils die Erwägung maßgeblich, ob bundeseinheitliche Maßstäbe sinnvoll sind, sowie – angesichts knapper Ressourcen – die Priorisierung im Verhältnis zu anderen Aufgaben wie beispielsweise die Vorbereitung von bzw. Mitwirkung an Rechtsetzungsvorhaben auf europäischer und nationaler Ebene.

Die Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum ARB 1/80 datieren vom 2. Mai 2002. EuGH-Urteile, die nach diesem Datum ergangen sind, sind folglich noch nicht berücksichtigt worden. Dies gilt auch für das Toprak-Urteil vom 9. Dezember 2010. Die Anwendungshinweise werden derzeit überarbeitet. Wann die Überarbeitung abgeschlossen sein wird, ist noch nicht absehbar. Den Ausländerbehörden, an die sich die Anwendungshinweise richten, ist der Stand der Anwendungshinweise bekannt.

Zu der Toprak-Entscheidung hat das Bundesministerium des Innern eine Erörterung im Rahmen der Ausländerreferentenbesprechung veranlasst, um etwaige Auslegungsunterschiede zu diskutieren und ggf. zu koordinieren. Hierbei hat sich gezeigt, dass die Länder einhellig keine Auswirkungen des Toprak-Urteils im deutschen Aufenthaltsrecht jenseits der Regelung des § 31 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erkennen. Die weitere Entwicklung der Rechtsprechung bleibt abzuwarten und wird ggf. bei der Überarbeitung der Anwendungshinweise berücksichtigt.

Die Ausländerreferentenbesprechung der Innenministerien von Bund und Ländern findet in der Regel zweimal jährlich auf Referatsleiterebene statt. Sie befasst sich insbesondere mit aktuellen Fragen der Anwendung des Ausländerrechts. Das Bundesministerium des Innern informiert darüber hinaus über aktuelle Rechtsetzungsvorhaben sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Europäischen Union.

In den Ausländerreferentenbesprechungen der letzten Jahre wurden beispielsweise die Themen „Stand ausländerrechtliche Gesetzgebung“, „Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels“, „Aufnahme von Flüchtlingen aus Malta“ oder „Altfallregelung“ behandelt.

Die nächste Ausländerreferentenbesprechung ist für Ende September 2011 geplant.

2. Ist die Bundesregierung tatsächlich der Auffassung, wie es ihre Antworten zu den Fragen 1, 3, 5 und 7 auf Bundestagsdrucksache 17/4623 nahelegen, dass das Toprak-Urteil des EuGH zur dynamischen Auslegung der Standstill-Klauseln von der verschärften Regelung nach § 31 AufenthG abgesehen keinerlei Auswirkungen auf deutsches Recht hat?

   a) Wenn ja, wie begründet sie diese Auffassung und hat sie insbesondere den zur Beantwortung dieser Frage notwendigen Günstigkeitsvergleich der Rechtsentwicklung seit Inkrafttreten der Standstill-Klauseln vorgenommen, und wenn nein, warum nicht?

   b) Wenn nein, welche Verschärfungen verstoßen ihrer Auffassung nach gegen die Standstill-Klauseln des Assoziationsrechts und welcher Handlungsbedarf resultiert hieraus (bitte wie auf Bundestagsdrucksache 17/4623 zu Frage 3 untergliedert beantworten)?

   c) Wenn ja, wie glaubhaft ist dies vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung bis zum Toprak-Urteil fälschlich behauptet hat, dass die Standstill-Klauseln nicht dynamisch auszulegen seien (vgl. Rn. 48 des Toprak-Urteils), denn vor diesem Hintergrund wäre es nach Ansicht der Bundesregierung im Ergebnis (von § 31 AufenthG abgesehen) ohne Belang, ob die Standstill-Klauseln dynamisch oder statisch ausgelegt würden (bitte ausführen)?

   Bitte – wie stets – alle Unterfragen getrennt und begründet beantworten.

Derzeit sind für die Bundesregierung von § 31 AufenthG abgesehen keine Auswirkungen des Toprak-Urteils auf das deutsche Aufenthaltsrecht ersichtlich. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu den Fragen 1 und 3 verwiesen.

4. Wie begründet die Bundesregierung ihre auf Bundestagsdrucksache 17/4623 in der Antwort zu Frage 1 geäußerte Auffassung, die Öffnungsklausel in § 4 Absatz 1 Satz 1 AufenthG würde – statt ausdrücklicher Gesetzesänderungen – „mit Blick auf die kraft Europarechts unmittelbare Anwendbarkeit“ der „assoziationsrechtlichen Vorschriften und ihre richterliche Auslegung durch den EuGH“ genügen, um eine Anwendung der Rechtsprechung des EuGH

zum Assoziationsrecht sicherzustellen, und welche Erfahrungen aus der Behörden- und Gerichtspraxis liegen ihr hierzu vor?

a) Wäre es angesichts der komplexen Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsrecht, angesichts des erforderlichen Vergleichs der jeweiligen Rechtsbestimmungen seit Inkrafttreten der Standstill-Klauseln bis heute und angesichts der hieraus resultierenden umfangreichen Ausnahmebestimmungen für (assoziationsberechtigte) türkische Staatsangehörige gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen nicht sinnvoll, diese Sonderregelungen aus Gründen der Klarheit, Einheitlichkeit und Effektivität des Rechts in einem eigenen Gesetz oder in einem eigenen Kapitel im Aufenthaltsgesetz nachvollziehbar festzuschreiben, vergleichbar den Regelungen zur EU-Freizügigkeit (bitte begründen, und falls die Bundesregierung darlegen sollte, dass dies angesichts zu erwartender weiterer Entscheidungen des EuGH nicht sinnvoll sei, bei der Begründung bitte berücksichtigen, dass dieser Einwand einer zu erwartenden gerichtlichen Klärung offener Rechtsfragen für jedes Rechtsgebiet gilt)?

Das Assoziationsrecht – in der Auslegung durch die Rechtsprechung des EuGH – ist in seinen wesentlichen Teilen unmittelbar anwendbar (vgl. etwa im Hinblick auf die Stillhalteklauseln Urteile des EuGH vom 20. September 1990, Sevince, C-192/98, Rn. 26, vom 21. Oktober 2003, Abatay, C-317/01, Rn. 58 und Urteil vom 17. September 2009, Sahin, C-242/06, Rn. 62) und genießt insoweit Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehendem nationalem Recht. Insoweit ist die Lage vergleichbar mit anderen Bereichen der Rechtsordnung, in denen unmittelbar und vorrangig anwendbares Unionsrecht – im Rahmen seines Anwendungsbereichs – nationales Recht verdrängt.

Das AufenthG erkennt die vorrangige Anwendbarkeit des Assoziationsrechts an. So sieht § 4 Absatz 1 AufenthG eine Ausnahme von der Aufenthaltstitelpflicht vor, sofern aufgrund des Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht besteht. Dem trägt § 4 Absatz 5 AufenthG zudem dadurch Rechnung, dass er eine rein deklaratorische Aufenthaltserlaubnis zum Nachweis des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts vorsieht.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich bislang dagegen entschieden, das unmittelbar anwendbare Assoziationsrecht in das nationale Gesetzesrecht zu inkorporieren. Diese Entscheidung – für die spricht, dass das Assoziationsrecht eine dynamische, richterrechtlich geprägte Rechtsmaterie ist – ist von Unionsrechts wegen grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung zur Kritik an dieser Entscheidung des Gesetzgebers. Der Vergleich mit den Regelungen zur EU-Freizügigkeit geht insofern fehl, als die Regelungen im Freizügigkeitsgesetz/EU auf einer EU-Richtlinie beruhen (Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004, sog. Freizügigkeitsrichtlinie), für die eine Pflicht zur Umsetzung in innerstaatliches Recht bestand. Probleme in der Anwendungspraxis, die darauf zurückzuführen sind, dass das Assoziationsrecht nicht im nationalen Gesetzesrecht nachgebildet wurde, sind der Bundesregierung nicht bekannt.

b) Inwieweit hält es die Bundesregierung umgekehrt für sinnvoll, die Regelungen für Drittstaatsangehörige (mit Ausnahmen) dem Recht für türkische Staatsangehörige anzupassen, da Letztere die größte Gruppe von Migrantinnen und Migranten in Deutschland darstellen und Ungleichbehandlungen unter Drittstaatsangehörigen und unübersichtliche Sonderregelungen vermieden werden sollten?

Nach Wahrnehmung der Bundesregierung hat der Gesetzgeber eine solche Angleichung bisher nicht für sinnvoll gehalten. Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, diese Entscheidung des Gesetzgebers zu problematisieren.

c) Inwieweit ist der Verzicht auf klare Gesetzesregelungen und der Verweis der Bundesregierung auf die Öffnungsklausel in § 4 Absatz 1 Satz 1 AufenthG zur Sicherstellung der Anwendung verbindlichen Assoziationsrechts und der Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH zu den Standstill-Klauseln, die eine vergleichende Betrachtung des Rechts zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfordert, mit dem Gebot der Klarheit von Normen vereinbar, wonach es allen Betroffenen möglich sein sollte, sich ein eigenes Bild von ihrer Rechtslage machen zu können (vgl. BVerfGE 110, 33 (53); NJW 2004, 221 und GG-Kommentar Grzeszick in Maunz-Düring, Artikel 20 GG, Randnummer 50ff.)?

Nach Wahrnehmung der Bundesregierung ist die Frage der Normenklarheit unmittelbar anwendbaren Assoziationsrechts bislang weder von der Rechtsprechung auf nationaler noch auf europäischer Ebene problematisiert worden.

d) Inwieweit ist die Erhebung von Gebühren für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 AufenthG angesichts des Umstands, dass für eine Freizügigkeitsbescheinigung für Unionsangehörige keine Gebühren erhoben werden, vereinbar mit einerseits dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 (vgl. z. B. Sahin-Urteil), andererseits mit dem Diskriminierungsverbot nach Artikel 9 des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei (bitte begründen)?

e) Inwieweit ist es mit dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 und dem Diskriminierungsverbot nach Artikel 9 des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei vereinbar, eine (zumal gebührenpflichtige) verlängerungsbedürftige Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 AufenthG zu fordern, obwohl es sich beim Aufenthaltsrecht infolge des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei um ein im Grundsatz unbefristetes Aufenthaltsrecht handelt und für die Bescheinigung eines Aufenthaltsrechts von Unionsangehörigen keine Gebühren erhoben werden (§ 2 Absatz 6 des Freizügigkeitsgesetzes/EU)?

Es wird auf die Antworten der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksachen 17/4623, Antwort zu Frage 15, 17/413 und 17/2816, Antworten zu den Fragen 34 und 35 sowie auf untenstehende Antworten zu den Fragen 9 bis 14 verwiesen.

5. Ist es zutreffend, dass der EuGH im Toprak-Urteil zu Rn. 46 das Vorbringen der niederländischen Regierung, das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 gelte nicht für Rechte ausländischer Ehegatten in Bezug auf Familienzusammenführung, zurückgewiesen hat (wenn nein, bitte begründen)?

a) Wieso lässt sich vor diesem Hintergrund „den Ausführungen des EuGH nach Auffassung der Bundesregierung nicht entnehmen“, dass es eine Stillhalteverpflichtung in Bezug auf die Rechte von Familienangehörigen bei der Familienzusammenführung gibt (Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 8), zumal es auch in der von der Bundesregierung in Bezug genommenen Rn. 45 des Toprak-Urteils heißt, dass die Stillhalteklausel nach Artikel 13 ARB 1/80 „gerade für die türkischen Staatsangehörigen gelten soll, die noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und entsprechend auf Aufenthalt nach Art. 6 Abs. 1 dieses Beschlusses genießen“, und diese Formulierung gerade keinen Anhaltspunkt dafür gibt, Familienangehörige, die nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 13 ARB 1/80 dem Verschlechterungsverbot, das nach der Rechtsprechung des EuGH auch für die erstmalige Aufnahme gilt, unterfallen, hiervon auszunehmen (bitte ausführlich begründen)?

b) Wie begründet die Bundesregierung ihre in der Antwort zu Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 17/4623 geäußerte Auffassung, die Erhöhung der Mindestehebestandszeit unterfalle dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 nur bei solchen nachgezogenen Ehegatten, die zum

Zeitpunkt der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, obwohl der EuGH z. B. im Sahin-Urteil vom 17. September 2009 eindeutig klargestellt hat, dass das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 Familienangehörige einbezieht und dies ausdrücklich „nicht von der Ausübung einer Beschäftigung abhängt“ (Rn. 51)?

c) Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, die Erhöhung der Mindestehebestandszeit unterfalle dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 nur bei solchen nachgezogenen Ehegatten, die zum Zeitpunkt der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, obwohl der EuGH z. B. im Sahin-Urteil vom 17. September 2009 weiterhin klargestellt hat, dass das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 „nicht auf türkische Migranten beschränkt ist, die eine Beschäftigung als Arbeitnehmer ausüben“ (Rn. 50)?

d) Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, die Erhöhung der Mindestehebestandszeit unterfalle dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 nur bei solchen nachgezogenen Ehegatten, die zum Zeitpunkt der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, obwohl alle Sachverständigen, die sich in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 14. März 2011 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4401 zu dieser Frage geäußert haben, betonten, dass das Verschlechterungsverbot für die Familienangehörigen nicht von deren Beschäftigung abhängig sei?

Bitte alle Unterfragen – wie stets – getrennt und in Auseinandersetzung mit der konkret benannten Rechtsprechung beantworten.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4623, Antworten zu den Fragen 1 und 8 verwiesen.

6. Wieso „sieht die Bundesregierung keine Veranlassung, eine wertende Gesamtbilanz der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zu ziehen“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623 Antwort zu Frage 11), obwohl nach unbestrittenen Angaben des Rechtsanwalts Ejder Köse (vgl. Internetportal migazin.de vom 17. Dezember 2010) von 39 Verfahren des EuGH im Zusammenhang mit dem EWG-Türkei-Assoziierungsabkommen 38 zugunsten türkischer Staatsbürger entschieden wurden, was stark darauf hindeutet, dass das Abkommen durch die Mitgliedstaaten offenkundig von Beginn an viel zu restriktiv ausgelegt wurde und wird (denn sonst wäre es nicht zu so vielen entsprechenden Urteilen des EuGH im Sinne der Betroffenen gekommen, selbst wenn die konkrete Zahl der Verfahrensausgänge leicht abweichend sein sollte)?

7. Wieso „sieht die Bundesregierung keine Veranlassung, eine wertende Gesamtbilanz der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zu ziehen“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 11), obwohl ihre Stellungnahmen und Rechtsauffassungen in Verfahren um die Auslegung des Assoziationsrechts vom EuGH regelmäßig zurückgewiesen werden (vgl. nur die Urteile zu Toprak, Soysal, Abatay, Birden, Demirel, Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 u. a.), was auf ein grundlegend verfehltes, zu restriktives Verständnis des EWG-Türkei-Assoziierungsrechts hindeuten könnte?

Die Bundesregierung übt generell Zurückhaltung bei der Bewertung gerichtlicher Entscheidungen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 12. April 2011 auf Bundestagsdrucksache 17/5537, Antworten zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

8. Wieso legt die Bundesregierung – etwa im Rahmen von Verwaltungs- und Anwendungshinweisen und in Bund-Länder-Besprechungen zur Sicherstellung einer effektiven Anwendung des Europarechts – das Assoziierungsrecht angesichts ihrer Erfahrungen mit der Rechtsprechung des EuGH nicht grundsätzlich oder im Zweifelsfall im Sinne der türkischen Betroffenen aus – d. h. auch entsprechend des Ziels des Abkommens, den späteren Beitritt der Türkei zur EU durch stetige Erweiterung der Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erleichtern –, auch um den Eindruck zu vermeiden, die Bundesrepublik Deutschland müsse durch immer wieder neue Urteile des EuGH zur Rechtstreue gegenüber türkischen Staatsangehörigen gezwungen werden?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 11d verwiesen.

9. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass es im Sahin-Urteil des EuGH vom 17. September 2009 gar nicht darum ging festzustellen, ob die strittige Gebührenerhöhung in den Niederlanden eine „neue Beschränkung“ im Sinne des Artikels 13 ARB 1/80 darstellte, weil das vorlegende Gericht bereits festgestellt hatte, dass dies so ist (vgl. Rn. 45 und 66 des Urteils), und wenn nein, bitte begründen?

   a) Stimmt die Bundesregierung weiterhin der Auffassung zu, dass im Sahin-Urteil festgestellt wurde, dass die Erhörung von Gebühren grundsätzlich einen Verstoß gegen Artikel 13 ARB 1/80 darstellen kann (dies ergibt sich bereits aus dem Tenor des Urteils), und wenn nein, bitte begründen?

   b) Stimmt die Bundesregierung schließlich der Auffassung zu, dass es im Sahin-Urteil also nur darum ging zu klären, inwieweit eine nach Artikel 13 ARB 1/80 an sich unzulässige Verschlechterung der Gebührenregelung in solchen Fallkonstellationen (ausnahmeweise) zulässig sein kann, in denen es andernfalls zu einer günstigeren Position türkischer Staatsangehöriger im Vergleich zu Unionsangehörigen käme, was gegen Artikel 59 des Zusatzprotokolls zum Abkommen verstoßen würde (vgl. Rn. 67ff. des Sahin-Urteils, deutlicher noch im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Rn. 63), und wenn nein, bitte begründen?

   c) Mit welcher Begründung bestreitet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund, dass die Erhöhung der Gebühren infolge der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 15) in Bezug auf assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige einen Verstoß gegen Artikel 13 ARB 1/80 darstellt, da hiermit unstrittig neue Beschränkungen eingeführt werden, die Unionsangehörige gar nicht betreffen – sondern nur Drittstaatsangehörige –, so dass es erst gar nicht zu der im Sahin-Urteil wegen des Artikels 59 des Zusatzprotokolls notwendig gewordenen Abwägung kommt, ob die Erhöhung der Gebühren im Vergleich zu den von Gemeinschaftsangehörigen unter gleichartigen Umständen verlangten unverhältnismäßig ist?

   Bitte – wie stets – alle Unterfragen getrennt beantworten.

10. Wie begründet die Bundesregierung – unabhängig von ihren vorherigen Antworten zur Auslegung des Sahin-Urteils – ihre Behauptung auf Bundestagsdrucksache 17/4623 (Antwort zu Frage 15), wonach die Erhöhung der Gebühren z. B. für die Erteilung einer mehr als einjährigen Aufenthaltserlaubnis für türkische Staatsangehörige von 20,45 Euro im Jahr 1977 auf dann künftig bis zu 130 Euro als verhältnismäßig angesehen werden könnte im Vergleich zu den für Unionsangehörige gebührenfrei erteilten Freizügigkeitsbescheinigungen, obwohl die Differenz der Gebühren für türkische Staatsangehörige bzw. Unionsangehörige mit 130 Euro ungefähr so hoch wäre wie die vom EuGH als europarechtswidrig gerügten 139 Euro

und obwohl der EuGH Argumente eines (angeblich) größeren Bearbeitungsaufwands bzw. einer Kostendeckung der Gebühren zur Rechtfertigung höherer Gebühren im Zusammenhang der Standstill-Klausel eindeutig und mehrfach zurückgewiesen hat (z. B. im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Rn. 65f.)?

11. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrer Antwort zu Frage 15 auf Bundestagsdrucksache 17/4623 fest, die von türkischen Staatsangehörigen verlangten Gebühren seien im Vergleich zu den von Unionsangehörigen erhobenen Gebühren als verhältnismäßig anzusehen, obwohl der EuGH in seinem Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 in Rn. 75 den Begriff „Unverhältnismäßigkeit“ insofern klarer definiert hat, als dass bereits Gebühren, die „um mehr als zwei Drittel“ über „den von Unionsangehörigen für die Ausstellung entsprechender Dokumente verlangten Gebühren“ liegen, unverhältnismäßig seien, da ein solcher Unterschied „nicht als gering betrachtet werden“ könne und zudem eine Verhältnismäßigkeit lediglich „etwas“ höherer Gebühren (im Vergleich zu Unionsangehörigen) nur „in bestimmten Sonderfällen“ gegeben sein könne, und inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung dabei, dass ein Aufenthaltsrecht infolge des Assoziationsrechts vergleichbar dem Freizügigkeitsrecht zunächst unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer formellen Bescheinigung hierüber besteht?

12. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/413 fest, angesichts des Umstands, dass das von ihr dort vorgebrachte Argument, in den Niederlanden sei eine Gebühr neu eingeführt worden während in Deutschland die Gebühren lediglich („moderat“) erhöht worden seien, im Hinblick auf das vom EuGH bekräftigte absolute Verbot jeglicher neuer Beschränkungen offenkundig unzulässig ist (im EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 wird zu Rn. 54 klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 sich „auf sämtliche neuen Hindernisse für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erstreckt“, es mithin egal ist, ob eine Gebühr neu erhoben oder eine bestehende Gebühr erhöht wird)?

    (Wiederholung der Frage 15b, die auf Bundestagsdrucksache 17/4623 nicht konkret beantwortet wurde; insbesondere kann der Hinweis auf die Bundestagsdrucksache 17/413 keine Antwort auf die gestellte Frage bieten)?

13. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrer Antwort zu Frage 35 auf Bundestagsdrucksache 17/2816 (auf die sie auf Bundestagsdrucksache 17/4623 zu Frage 15 erneut Bezug genommen hat) fest, angesichts des Umstands, dass der EuGH im Soysal-Urteil eindeutig bestimmt hat, dass die von der Europäischen Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommen Vorrang vor den Rechtsakten des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts haben, so dass das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 nicht mit der Begründung außer Kraft gesetzt werden kann, die Erhöhung von Gebühren sei eine Folge des entsprechend einer EU-Verordnung einzuführenden neuen (elektronischen) Aufenthaltstitels – zumal (dies jedoch nur am Rande) in der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 vom 18. April 2008 keine Vorgaben zur Gebührenhöhe gemacht werden?

14. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrer Auffassung fest, die in Deutschland seit 1980 erheblich gestiegenen und weiter steigenden Gebühren für Aufenthaltserlaubnisse seien mit dem Assoziationsrecht EWG-Türkei vereinbar, obwohl der EuGH z. B. im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 in einem vergleichbaren Fall nicht nur einen Verstoß gegen Artikel 13 ARB 1/80 geprüft (und festgestellt) hat, sondern – entgegen des anders lautenden Vorbringens der Bundesrepublik Deutschland – bei türkischen Staatsangehörigen bzw. Arbeitnehmern und ihren Fa-

milienangehörigen auch einen Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote nach Artikel 10 ARB 1/80 bzw. Artikel 9 des Assoziierungsabkommens als gegeben ansah, weil der Unterschied zu den Gebühren, die für Unionsangehörige erhoben wurden, nicht „gering“ war (vgl. Rn. 42f. und 75f. des Urteils)?

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die Antworten der Kleinen Anfragen zu demselben Thema auf die Bundestagsdrucksachen 17/413 vom 8. Januar 2010, 17/2816 vom 27. August 2010 (Antworten zu den Fragen 34 und 35) und 17/4623 vom 2. Februar 2011 (Antwort zu Frage 15).

Die Bundesregierung stimmt der in der Antwort zu Frage 9 dargelegten Auffassung zu, dass es in dem Sahin-Urteil des EuGH vom 17. September 2009 nicht darum ging, festzustellen, ob die strittige Gebührenregelung in den Niederlanden eine „neue Beschränkung“ im Sinne des Artikels 13 ARB 1/80 darstellte, da die fragliche innerstaatliche Regelung unstreitig als „neu“ i. S. v. Artikel 13 ARB 1/80 anzusehen war (vgl. Rn. 66 des Urteils). Allerdings lässt sich dem Urteil entgegen der in der Antwort zu Frage 9a zum Ausdruck gebrachten Auffassung nicht entnehmen, dass eine Gebührenerhöhung grundsätzlich eine Beschränkung im Sinne von Artikel 13 ARB 1/80 darstellt. Der EuGH hatte in dem Urteil nicht über eine Gebührenerhöhung, sondern über die Neueinführung von Gebühren für die Ausstellung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln zu entscheiden.

Die Bundesregierung ist nach wie vor der Auffassung, dass sowohl die bisherige Gebührenentwicklung als auch die weitere Erhöhung aus Anlass der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) keine „neue Beschränkung“ im Sinne von Artikel 13 ARB 1/80 darstellen, da in Deutschland – anders als in den Niederlanden – bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausel im Jahr 1980 von türkischen Staatsangehörigen Gebühren für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln erhoben wurden.

Selbst unterstellt, die Erhöhung der Gebühren für die Erteilung und Verlängerung eines eAT wäre entgegen der Auffassung der Bundesregierung als „neue Beschränkung“ im Sinne von Artikel 13 ARB 1/80 anzusehen, so wäre diese nach Auffassung der Bundesregierung jedenfalls gerechtfertigt. Ähnlich wie Artikel 45 Absatz 3, Artikel 52 Absatz 1 und Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Rechtfertigungsgründe für diskriminierende wie nicht diskriminierende Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit vorsehen, gestattet auch Artikel 14 ARB 1/80 Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit. Auf die genannten Rechtfertigungsgründe kann demnach auch im Assoziationsrecht zurückgegriffen werden. Die mit der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels vorgesehenen technischen Standards sollen den Schutz vor Fälschungen und Verfälschungen des Aufenthaltstitels weiter erhöhen und damit zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung und des illegalen Aufenthalts beitragen und dienen damit der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Da sich die konkrete Höhe der Gebühren für den eAT nach dem tatsächlichen Material- und Verwaltungsaufwand bemisst, ist die Gebührenerhebung auch verhältnismäßig.

Die Ausführungen des EuGH zur Verhältnismäßigkeit in den Urteilen vom 17. September 2009 und vom 29. April 2010, auf die in der Fragestellung Bezug genommen wird, sind hier nicht ohne weiteres übertragbar, da der EuGH in den genannten Entscheidungen davon ausgeht, dass die Gebühren unter „gleichartigen Umständen“ erhoben werden (vgl. Rn. 75 des Sahin-Urteils), was bei dem eAT im Vergleich zur Freizügigkeitsbescheinigung ersichtlich nicht der Fall ist. Vielmehr handelt es sich bei dem eAT um ein anderes Dokument mit neuen tech-

nischen Möglichkeiten und Funktionen. Ein Vergleich der absoluten Höhe der Gebühren wird der Sachlage in Bezug auf den eAT daher nicht gerecht.

15. Was folgt nach Ansicht der Bundesregierung grundsätzlich und was folgt im Konkreten aus der Klarstellung des EuGH im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 (Rn. 67ff.), dass die allgemeinen Diskriminierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Artikel 9 des Assoziierungsabkommens bzw. nach Artikel 10 ARB 1/80 grundsätzlich eine Gleichbehandlung von assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen mit Unionsangehörigen in den Bereichen Freizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit fordern, etwa in Bezug auf Beschränkungen beim Ehegattennachzug, Verpflichtungen zur Integrationskursteilnahme usw., die für Unionsangehörige nicht gelten?

Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, das genannte Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Bezug auf abstrakte Rechtsfragen zu interpretieren.

16. Inwieweit ist die Anforderung des § 9 Absatz 2 Nummer 7 AufenthG nach „ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache“, was nach Entwürfen eines zweiten EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes als dem Niveau B1 GER entsprechend definiert werden soll, für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei türkischen Staatsangehörigen vereinbar mit dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80, da § 24 Absatz 1 Nummer 4 des bis 2005 gültigen Aufenthaltsgesetzes für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (die nach § 101 Absatz 1 AufenthG als Niederlassungserlaubnis fortgalt) lediglich eine mündliche Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache verlangte (bitte ausführlich begründet darlegen)?

17. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung die seit 2005 bestehende Möglichkeit zur Verpflichtung zu einer Integrationskursteilnahme mit dem Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 im Lichte der neueren Rechtsprechung des EuGH für vereinbar (verneinend: HK-AuslR Oberhäuser zu 3.1. ARB1/80, Artikel 13, Rn. 13; Gutmann, GK-AufenthG IX-1, Artikel 13 Rn. 61 m. w. N.), und inwieweit ist diese Möglichkeit zur Verpflichtung mit den Diskriminierungsverboten nach Artikel 9 des Assoziierungsabkommens bzw. nach Artikel 10 ARB 1/80 vereinbar, die grundsätzlich eine Gleichbehandlung von assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen und Unionsangehörigen verlangen (vgl. Urteil C-92/07 vom 29. April 2010)?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

18. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung von einem Urteil des Verwaltungsgerichts Rotterdam vom 12. August 2010, wonach türkische Staatsangehörige nicht zur Integrationskursteilnahme verpflichtet werden können, weil dies ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Artikel 9 des Assoziierungsabkommens sei?

Das Urteil ist der Bundesregierung nicht bekannt.

19. Inwieweit und mit welcher Begründung ist das von der früheren Bundesregierung zur (umstrittenen) Anwendung des Soysal-Urteils lediglich auf Bereiche der aktiven Dienstleistungserbringung vorgebrachte Argument, der gemeinschaftsrechtlich geprägte Begriff der Dienstleistungsfreiheit sei nicht ohne weiteres in den assoziationsrechtlichen Zusammenhang übertragbar (vgl. Bundestagsdrucksache 16/13327 Antwort der Bundesregierung zu Frage 1), nach Ansicht der jetzigen Bundesregierung aufrecht zu erhalten, nachdem der EuGH im Urteil C-92/07 vom 29. April 2010 zu der Rn. 66ff. das Argument der Niederlande zurückgewiesen hat, „das grundlegende Ziel der Europäischen Union, einen Binnenmarkt einzurichten, die Unionsbürgerschaft einzuführen und die Freizügigkeit der Bürger innerhalb der Union zu gewährleisten, könne nicht ‚unbegrenzt' auf türkische Staatsangehörige angewandt werden" und unterschiedliche Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen könnten deshalb nicht damit gerechtfertigt werden, „dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungs- oder die Dienstleistungsfreiheit in der Union den türkischen Staatsangehörigen nicht ebenso umfassend zugute kämen wie den Unionsbürgern" (a. a. O., Rn. 70) – unter Berücksichtigung des Umstands, dass der EuGH im besagten Urteil Verstöße gegen die Verschlechterungsverbote zugleich als nach dem Assoziationsrecht unzulässige Diskriminierungen bewertet hat und der EuGH in ständiger Rechtsprechung (seit dem Sahin-Urteil, Rn. 65) befindet, dass die Stillhalteverpflichtungen des Artikels 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Abkommen bzw. des Artikels 13 ARB 1/80 „gleichartig sind" und „dasselbe Ziel verfolgen" und deshalb Auslegungen durch den EuGH der einen Klausel auf die jeweils andere übertragbar sind (vgl. z. B. Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Rn. 49, Toprak-Urteil, Rn. 54)?

21. Inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung bei Ihrer Bezugnahme auf Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin, dass das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit dem Beschluss 12 M 25.09 vom 6. Oktober 2009 den oben genannten Beschluss VG 19 V 61/08 insofern abgeändert hat, als dass Prozesskostenhilfe gewährt wurde, weil der Antrag des türkischen Staatsangehörigen auf visumfreie Einreise hinreichende Aussicht auf Erfolg biete und die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen türkische Staatsangehörige für Besuchszwecke oder als Touristen vor dem Hintergrund der Stillhalteklauseln ein Visum benötigen oder nicht, offen und nicht ohne weiteres zu beantworten sei?

   a) Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass das für Visumverfahren in Deutschland maßgeblich zuständige Oberverwaltungsgericht damit die Frage, ob türkischen Staatsangehörigen eine visumfreie Einreise zu touristischen oder Besuchszwecken möglich ist oder nicht, für offen hält (wenn nein, bitte in Auseinandersetzung mit dem genannten Beschluss begründen)?

   b) Wenn ja, welche Konsequenzen folgen hieraus in Bezug auf die Frage der Verhältnismäßigkeit und Zulässigkeit von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen oder Strafverfahren (bitte beide Aspekte getrennt beantworten) im Zusammenhang mit der Einreise und strittigen Visumpflicht türkischer Staatsangehöriger?

   c) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung von obergerichtlichen Entscheidungen zur konkreten Umsetzung des Soysal-Urteils?

22. Wird sich die Bundesregierung zur Begründung ihrer Rechtsauffassung, eine Visumfreiheit bestünde nur im Rahmen der aktiven Dienstleistungsfreiheit, auch weiterhin pauschal auf „Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin" berufen, und wenn ja, wie begründet sie das in Auseinandersetzung mit dem zuvor Ausgeführten?

23. Inwieweit teilt die Bundesregierung das von der vorherigen Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/13327 in der Antwort zu Frage 1 verwandte Argument (ähnlich auch das Verwaltungsgericht Berlin 34 L

114.09 V), dass die „maßgebliche Belastungswirkung der Visumpflicht" vom EuGH im Soysal-Urteil mit dem „zusätzlichen und wiederholten Verwaltungs- und finanziellen Aufwand" begründet worden und die „Belastungswirkung der Visumpflicht für Personen, die Deutschland etwa zu touristischen Zwecken aufsuchen, […] nicht mehr derjenigen der Kläger im [Soysal-Verfahren] vergleichbar" sei (diese waren Fernkraftfahrer mit regelmäßigen Grenzüberschreitungen), vor dem Hintergrund, dass der EuGH in der von der vorherigen Bundesregierung in Bezug genommenen Rn. 55 des Soysal-Urteils nicht nur auf einen erhöhten Aufwand infolge der Visumbeantragung abstellt (allerdings unabhängig von der Häufigkeit der Grenzübertritte), sondern als (verbotene) Beeinträchtigung der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit insbesondere auch die Versagung eines Visums benennt, wodurch die Ausübung dieser Freiheit gänzlich verhindert wird (bitte begründen)?

24. Inwieweit teilt die Bundesregierung die (auch vom Amtsgericht Hannover im Urteil vom 7. Januar 2011 – 285 Ds 7911 Js 100048/19 – dargelegte) Auffassung, dass eine Einreise türkischer Staatsangehöriger zu touristischen Zwecken jedenfalls nicht strafbar sei, da von einem rechts- und sprachunkundigen türkischen Staatsangehörigen nicht verlangt werden könne, dass er die mögliche Strafbarkeit seines Tuns erkennt oder erkennen musste, wenn die Frage der visumfreien Einreise schon von deutschen Juristen unterschiedlich beantwortet werde – dahingestellt sein lassend, ob ein Tatbestands- oder ein Verbotsirrtum vorlag (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hält an ihrer bekannten Auffassung zu diesem Fragenkomplex fest (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/13327, Antwort zu Frage 1) und weist im Übrigen darauf hin, dass das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Frage, inwieweit die passive Dienstleistungsfreiheit von der Stillhalteverpflichtung nach Artikel 41 des Zusatzprotokolls erfasst wird, mit Beschluss vom 13. April 2011 dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt hat. Die Bundesregierung wird in dem Vorabentscheidungsverfahren eine Stellungnahme zu allen diesbezüglich relevanten Rechtsfragen abgeben.

20. Auf welche konkreten Urteile oder Beschlüsse des Berliner Verwaltungsgerichts bezieht sich die Bundesregierung (bitte mit Aktenzeichen und kurzer Inhaltsangabe benennen; der auf der Bundestagsdrucksache 16/13327 in der Antwort zu Frage 1 von der Bundesregierung benannte Beschluss – VG 34 L 114.09 V – ist der Fragestellerin bekannt), wenn sie in der Antwort auf die Schriftliche Frage 11 auf Bundestagsdrucksache 17/5121 der Abgeordneten Aydan Özoğuz behauptet, ihre Rechtsauffassung zur Begrenzung der Auswirkungen des Soysal-Urteils auf die aktive Dienstleistungserbringung sei „in mehreren Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin bestätigt" worden, da als einzige Entscheidung bei einer entsprechenden Suche in Rechtsprechungsdatenbanken mit den Stichworten „Soysal" und „VG Berlin" der Beschluss VG 19 V 61/08 vom 25. Februar 2009 benannt wird und dieser Beschluss der Rechtsauffassung der Bundesregierung eher widerspricht, da es dort ausdrücklich heißt, dass nach Auffassung der Kammer „vieles dafür" spricht, „dass neben der Freiheit des Dienstleistungserbringers […] auch die passive Dienstleistungsfreiheit […] von Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls erfasst ist (ebenso: VG Darmstadt […], Dienelt […], Funke-Kaiser […], Welte […], Weh […], Gutmann […], wohl auch: VGH Bad.-Württemberg […])" (Seite 3 der Begründung), und die Ablehnung des Gerichts sich darauf bezog, dass es nach Ansicht des Gerichts nicht um einen „touristischen Aufenthalt", sondern um einen „Besuchsaufenthalt bei Verwandten" gegangen sei?

Die Bundesregierung bezieht sich auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Berlin vom 16. April 2009, Az. VG 34 L 114.09 V und vom 14. Juli 2009, Az. VG 27 L 118.09 V sowie auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom

6. März 2009, Az. VG 18 V 33.08. In den genannten Entscheidungen wird die Anwendbarkeit der Stillhalteklausel des Artikels 41 des Zusatzprotokolls auf die passive Dienstleistungsfreiheit jeweils als zweifelhaft erachtet.

25. Inwieweit und in welchen Punkten vertritt das Bundesministerium der Justiz mit welchen Argumenten bei der Frage der Reichweite bzw. notwendiger Folgeänderungen aufgrund der Standstill-Klauseln des Assoziierungsrechts EWG-Türkei insbesondere nach dem Toprak-Urteil eine andere Auffassung als das Bundesministerium des Innern?

Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung zu diesen Fragen unterfällt den Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333